



# Problemática General

---

## EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO EN ESPAÑA

por Emilio Larrodéra

El planeamiento urbanístico como ciencia o disciplina puede considerarse iniciado en la segunda mitad del pasado siglo; hasta entonces la ordenación urbana había seguido, las más de las veces, el cauce libre de lo espontáneo, pero a través de normas o documentos, en épocas anteriores fue objeto de atención por los regidores. En fueros, códigos, ordenanzas, costumbres, cartas, observancias y otros documentos jurídicos se descubre la acción del poder público sobre la transformación de las ciudades.

No es difícil encontrar, por ejemplo, en el Derecho Medieval auténticas normas urbanísticas sobre ancho de calles, disposición y forma de casas y solares, materiales a usar, saneamiento, accesos, etc. La exposición gráfica de aquel urbanismo incipiente es más escasa, pero en viejos pergaminos alguna traza expresa lo que los custodios del bien público consideraban como conveniente en casos concretos para la comunidad.

No cabe en los términos de esta conferencia el comentario, aunque fuera apresurado, de eras más remotas que aquéllas, ni aun tan siquiera de épocas más recientes; por ello, iniciaremos nuestro comentario a partir del pasado siglo.

Hace años el Instituto de Estudios de Administración Local publicó un resumen histórico del urbanismo español, obra que dejó un cauce

abierto para nuevas aportaciones en el campo escasamente explorado del urbanismo histórico y, dentro de él, del planeamiento. Al hablar del siglo XIX, Pedro Bidagor llamaba la atención sobre la fuerte personalidad del siglo pasado, remodelador de todas las actividades y, entre ellas, de forma acusada, del urbanismo.

El progreso técnico, el crecimiento demográfico y el proceso ideológico habían modificado sustancialmente la problemática urbana. Las generaciones se iban sucediendo con amplio espíritu renovador, y lo que al principio, recién iniciado el siglo, son el eco de los informes y consejos como el de Jovellanos, pronto se ven plasmadas las ideas en proyectos y obras que alteran sustancialmente ya no sólo la fisonomía urbana, sino que encienden dentro de la inquietud ciudadana el fenómeno del progreso urbano.

Los grandes planes de Ensanche son el momento culminante de este proceso y el arranque del planeamiento urbanístico español, al menos en su concepto formal. En los planes de Ensanche, lo que se planifica son las nuevas extensiones que las ciudades necesitan; pero, además, en buena parte de ellos se contiene, en forma más o menos leve, algunas determinaciones para el conjunto urbano y se propugnan reformas en zonas ya existentes, con expresiones tales como la que emplea Carlos María de Castro en el Plan de

Madrid al dedicar un capítulo de la Memoria descriptiva del anteproyecto de Ensanche de Madrid a —Reformas de la población existente más o menos ligadas con el Proyecto de Ensanche—. Ildelfonso Cerdá, en Barcelona, asimismo no se limita a planificar el Ensanche, sino que propugna importantes reformas en el casco urbano.

En este siglo XIX y en el arranque del urbanismo moderno y de la planificación, las operaciones clásicas son el ensanche y la reforma.

Conocidos son los dos grandes Planes de Ensanche, de forma singular el de Barcelona, sobre todo tras la edición que el Instituto de Estudios Fiscales hizo del Plan Cerdá con su teoría general de la Urbanización, junto con el estudio de Fabián Estapé sobre el autor y su obra.

El Plan de Madrid, sorprendentemente, ha tenido menos divulgación, aun a pesar de su evidente interés. Quizá la explicación haya que buscarla en que, con independencia de los méritos de uno y otro plan (estudio comparado que sería de un gran interés realizar), el Plan de Barcelona tuvo desde el primer momento una gran resonancia por las especiales circunstancias que concurrieron en su estudio y aprobación. Es curioso que el Plan Cerdá, del que con razón tan orgullosos y nostálgicos se sienten a veces los barceloneses, fue un plan impuesto por la Administración Central en contra del sentir casi unánime de Barcelona, o al menos de sus gestores municipales. El Plan Castro de Madrid tuvo una gestación más plácida, pero fuertes críticas posteriores; su autor terminaba la memoria con un párrafo que no me resisto a transcribir: «Abrigamos la esperanza de que, aun cuando escaso en mérito, nuestro trabajo servirá, no obstante, por la conciencia con que hemos procurado hacer su estudio de base para otros ulteriores y definitivos si, como no dudamos, el Gobierno de S. M. que inició el pensamiento y, convencido de su importancia, decretó la formación del proyecto que presentamos, dispone ahora llevarlo al terreno de la práctica, ordenando el estudio en detall de todas sus partes. Si tal sucediera, nos contemplaremos por muy dichosos al poder decir con algún derecho: también nosotros hemos llevado nuestra pequeña piedra al gran monumento que la España viene erigiendo para legar a las futuras generaciones el recuerdo de su adorada Reina Doña Isabel II, tan cariñosa y benéfica madre para sus pueblos, como excelsa y magnánima Reina para honra y prez de la nación cuyos destinos rige.»

Con este párrafo concluía el Plan; también con él concluyeron los estudios posteriores que su autor reclamaba.

Ambos Planes, como ustedes bien conocen, tienen características, en cuanto a trazas, muy similares; la cuadrícula es su trama básica, mayor amplitud en extensión y en dimensión viaria en el Plan Cerdá, previsión de espacios libres y edificios públicos en ambos, con más fluidez de composición en Barcelona, en tanto que en el Plan Castro de Madrid su idea más característica era

la ronda que venía a definir y a anticipar el concepto de perímetro urbano a partir del cual, y en las construcciones del exterior, el Real Decreto que sancionó el Plan hacía necesario, para que pudieran levantarse «por la parte exterior del foso», un plano previamente aprobado por el Gobierno.

Ambos Planes fueron dos buenos ejemplos de la noble ambición, como señala Bigador, de los hombres del siglo XIX. El Plan Cerdá tuvo en su origen mayor carga idealista que el Plan Castro, donde evidentemente subyacen fuerzas económicas. Fue lástima que ambos Planes no fueran sentidos ni seguidos, y se malograron porque se interpretaron como unos planos que definían unas calles. En la edificación de los solares no se siguieron las prescripciones de sus autores, cuando incluso en el Plan Castro de Madrid el propio Real Decreto que aprobó el Plan señalaba en su artículo 4.º: «El número de pisos en los edificios particulares no podrá exceder de tres; a saber: bajo, principal y segundo.» Previsión que, a pesar de lo explícito de su redacción, no pasó de la buena intención del urbanista y del legislador.

Tras los dos Planes de Ensanche de Barcelona y Madrid, aprobados en 1860, en 8 y 19 de julio, respectivamente, otras ciudades españolas hacen su Plan. Antes de finalizar el siglo lo tuvieron San Sebastián, 1864; Bilbao, 1876, y Zaragoza, en 1894, todos ellos de características similares a base de cuadrícula y largo proceso de confección y discusión.

El más atractivo en su versión inicial fue el de Bilbao, en la vega de Abando, y el más logrado, mejorando sustancialmente el proyecto inicial, el de San Sebastián.

Posteriormente, ya en el nuevo siglo, Valencia, Pamplona, León, y con las mismas características, van regulando sus ensanches, con el apoyo legal que el régimen jurídico de la Ley de Ensanche de 1892 y su Reglamento de 1893 han dado a Madrid y Barcelona, y que posteriormente se va aplicando a estas ciudades.

La visión no quedaría completa si no mencionáramos la otra operación urbanística característica de esta época, la reforma interior requerida por la preponderancia de las nuevas redes de ferrocarril y carreteras, sus enlaces y el tráfico urbano. Ya comentábamos cómo Madrid y Barcelona, y en sus Planes de Ensanche, contemplan el problema que afecta a las zonas de acceso o contacto con las nuevas áreas de extensión. A partir de primeros de siglo, y con la Ley de Reforma Interior de 1895 y su Reglamento de 1896, se suceden proyectos y obras de reforma interior de las que la Gran Vía de Madrid y la Layetana de Barcelona son los dos ejemplos más característicos.

Como hecho insólito y en 1882, la teoría de un inquieto personaje llamado Arturo Soria: la Ciudad Lineal, que va a pasar casi inadvertida una vez apagado el eco de su irrupción y que la técnica urbanística internacional, muchos años después, nos va a devolver con justa aureola de

su creación, desarrollaron una labor de planeamiento fundamentalmente al servicio de las corporaciones locales y de normativa provincial.

### Los criterios y tendencias en el Planeamiento

En los años 40 y 50, se orienta fundamentalmente a los aspectos físico-espaciales; lo que se trata es de calificar un terreno, de señalar unas alineaciones que hagan posible el trazado de unas calles y, por último, que a través de unas ordenanzas que ya existen o que el propio Plan contiene se regulen alturas y en algunos casos los usos adecuados al edificio.

Pero es importante señalar cómo en las etapas anteriores a la Ley del Suelo, y junto con los tradicionales Planes de Ensanche y de reforma interior aparece otro tipo de Plan que se diferencia de los anteriores en que comprende la totalidad del recinto urbano y en que aparecen definidas alineaciones. El geometrismo de la traza aboga muchas veces por soluciones más formalistas que reales. Por otra parte, la deficiencia de la base cartográfica es casi general, puesto que, salvo contadas excepciones, pocas ciudades españolas tienen unos planos actualizados; los levantamientos topográficos, cuando existen, se reducen a las zonas centrales. Aun hoy en día, y en este aspecto, muchas ciudades españolas tienen una deficiente planimetría que impide un planeamiento riguroso, y ello aun a pesar del gran avance que las técnicas de Cartografía han experimentado. Por ello, es obligado llamar la atención sobre este aspecto, ya que todo Plan debe tener como soporte adecuado el hecho real de su territorio.

Como características de estas ordenaciones mencionaremos la tendencia imperante de la manzana cerrada definida por alineaciones exteriores de calle e interiores da patio de manzana, lo que casi constituye una novedad con precedente en las alternativas que presentaron en su momento alguno de los Planes de Ensanche, pero que ahora adquieren fijeza; el predominio viario, ya que la calle además de su función es la que define lo utilizable; la segregación radicalizada entre zonas residenciales buscando el alejamiento de las zonas industriales, y la escasez de terreno reservado para otras utilidades de carácter público y colectivo cuya necesidad todavía no se siente porque las ciudades siguen utilizando las dotaciones heredadas y porque no se ha encontrado la fórmula hábil para hacer posible su ejecución como no sea la adquisición de los terrenos por el erario municipal, y ciertamente que los municipios españoles no tienen sus arcas en buenas condiciones para atender a estas necesidades. Las ciudades en estas décadas dedican sus esfuerzos a la reconstrucción, pero ni los Planes ni la gestión tienen la previsión de reservar para un futuro, que a todos va a sorprender por su proximidad y por sus exigencias, nuevos parques urbanos, ni zonas escolares o asistenciales. Cuando años después, en la década de los 60, se intenta paliar el déficit evidente, se va a hacer a costa

de los patrimonios municipales de suelo o adquiriendo el suelo calificado para otros fines con el consiguiente encarecimiento.

La manzana cerrada, como hemos señalado, constituye la forma tipo que se aplica tras la definición de una red viaria urbana en la que todavía se busca la solución que permita compatibilizar la racionalidad de los trazados con la composición estética en chaflanes, ordenación de plazas, encuentros de calles y finales de perspectiva que muchas veces no responden a una realidad. El neoclasicismo de escuadra y cartabón y el romanticismo neomedieval van dejando su impronta en los trazados urbanos de la misma forma que la arquitectura de la época bebe en las mismas fuentes el neoherrerismo y el resurgir de estilos regionales como nuevo neorromanticismo.

Además de otras circunstancias, influyen poderosamente en el urbanismo de estos años la casi carencia absoluta de conocimiento e intercambios con el extranjero. Sucesivas promociones de técnicos se forman durante más de diez años dentro de una casi absoluta autarquía cultural.

Cuando a partir, aproximadamente, de 1950 se entra en contacto con las corrientes europeas, sucede en algunos aspectos de la planificación el efecto pendular tan característico de tantas reacciones españolas.

Los técnicos españoles de la planificación, en su mayor parte arquitectos, reciben las influencias de la Carta de Atenas y de la escuela que Le Corbusier está preconizando en la reconstrucción francesa y que tanto él como los grandes arquitectos europeos y americanos han compuesto como fórmula magistral para los planteamientos urbanísticos y arquitectónicos. Se trata fundamentalmente de la concentración en bloques colectivos destinados a vivienda y a servicios de lo que hasta ahora ha venido siendo en solares entre medianerías de manzanas cerradas, pero con la condición, porque sin ello la teoría es incompleta y falsa, de que lo que resta de ocuparse de suelo y se ha compensado en altura se destine a espacio libre, a zonas verdes y de esparcimiento, precisamente a todo lo que está en un evidente déficit en las ciudades.

Con estas teorías que, ya iniciadas en las vísperas de la guerra civil, han quedado en suspenso, pero que conocen un febril estado de reactivación en los años 50, se promueve una sucesiva actualización de los Planes y la transformación de las zonas anteriormente previstas en su ordenación como manzanas cerradas en zonas que en la terminología al uso se denominan bloques abiertos.

No es momento ni ocasión de analizar la razón de este abandono de la manzana cerrada, casi con carácter general; es probable que el mimetismo hacia lo exterior jugó, bastante, la necesidad de ponerse a tono con lo que se hacía en el extranjero también. Con todo ello, en todas las zonas de nuestra geografía empezaron a surgir, primero, en el planeamiento y, luego, en la realidad barrios enteros resueltos con bloques



precursora de una de las posibles fórmulas de expansión urbana del urbanismo contemporáneo y la única aportación española en los ensayos urbanísticos.

En los primeros treinta años del siglo, el planeamiento urbanístico continúa en un proceso de estudios parciales sobre la base que aporta la legislación vigente para las operaciones de reforma y ensanche, y junto con ellas este urbanismo invisible, que constituyen el saneamiento y abastecimiento.

En general, junto con la reiteración de la fórmula de cuadrícula ensayada en Madrid y Barcelona y otras ciudades, se plantean en otros casos soluciones más medievalistas de traza irregular apoyada sobre la vialidad existente para hacer más factible la ordenación. De vez en cuando la operación de reforma interior de brillante traza buscando la solución efectista en puntos muy sensibles del trazado urbano. Las más de las veces, estas ideas no pasan de la primera criba que se produce al intentar atemperar la solución con los medios económicos de que las arcas municipales son capaces.

Estos primeros años del siglo no aportan prácticamente nada nuevo en planeamiento; parece como si el problema urbano que tanto animó las últimas décadas anteriores hubiera perdido importancia y ante otros problemas hubiera sido relegado a un segundo término.

De vez en cuando, algún estudio técnico sobre temas más concretos, como, por ejemplo, las sucesivas ideas sobre la reforma de la Puerta del Sol, en Madrid, polariza la atención ciudadana.

En tanto en Europa se están produciendo movimientos de constante y serena trayectoria urbanística como la escuela holandesa, los barrios de viviendas de la postguerra del 14 y el movimiento de la Bauhaus, los Ciam y el Plan de Amsterdam de 1935, que están variando la tradicional forma de concebir y resolver la planificación urbana.

La posible influencia de todos estos movimientos renovadores la paraliza la guerra civil cuando están iniciando su penetración en España.

Al terminar la guerra, España se encontró ante una gran tarea de reconstrucción en la que ciertamente no abundaron los medios. Pero junto a ello se empezaron a sentar los primeros jalones de una planificación ante el futuro. La iniciativa en la mayor parte de los casos correspondió a la Administración Central, y de una forma específica al Ministerio de la Gobernación, que había visto incrementado su contenido con dos nuevas Direcciones Generales fundamentalmente técnicas. La Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones, que orientó su misión a la reconstrucción, en tanto que otra nueva Dirección General, la de Arquitectura, constituyó en su estructura orgánica una Sección de Urbanismo que pronto se convertiría en un dispositivo de una gran eficacia.

Cuando se haga la historia del urbanismo español, es seguro que se rendirá un justo tributo de

reconocimiento hacia aquella Sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura que durante algo más de quince años desarrolló, prácticamente sin medios, una gran labor. En su enjuiciamiento no estará de más recordar que aquellos años fueron singularmente graves en la falta de intercambios técnicos de todo orden. Es posible que en el planeamiento hubieran podido conseguirse, en algunos casos, mejores efectos en trazados de viales o algún otro progreso similar; aun con todo, el saldo fue positivo y, poco a poco, se fue abriendo desde allí la brecha mentalizadora de la urgente necesidad de enfrentarse con la problemática urbana, y en consecuencia también de la necesidad de la Ordenación como instrumento imprescindible para regular el crecimiento de las ciudades, contemplando el organismo urbano como un conjunto ante el cual la resolución de sus problemas de crecimiento o transformación requerían, con carácter previo a la consideración de cualquier aspecto parcial, la evaluación de su completa sintomatología.

El planeamiento continúa siendo en aquellos años fundamentalmente físico; pero ya empieza a ser algo más que la abstracción puramente geométrica de trazados. Los conceptos de zonificación o división del territorio urbano en zonas destinadas a distintos usos se van incorporando a los Planes, así como su regulación mediante normativas que orienten sobre lo admisible, lo tolerable o lo prohibido; poco a poco se va nutriendo el contenido documental de los Planes y proyectos con algo más que planos y memorias.

La ciudad se considera dentro de su propio marco urbano sin las implicaciones trascendentales de su vinculación a áreas más amplias de base regional y estamos todavía lejos de los aspectos sociológicos y económicos con que años después habrá que condicionar por contraste todas estas determinaciones.

Aun con todo, en Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia los Planes contemplan áreas superiores, y en su afán de magnificar no los problemas, que a nadie se le oculta que son graves, sino el encuadre prudente de su consideración espacial, aparecen: la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y las Corporaciones Administrativas del Gran Bilbao y del Gran Valencia, como entes administrativos colegiados cuya misión fundamental es la ordenación urbana, si bien los buenos propósitos que contemplaron su constitución no logran, por diversas razones, una plena eficacia. La coordinación, que no siempre fácilmente se logra a nivel técnico, presenta obstáculos insuperables en el siempre difícil marco de las competencias administrativas.

Junto con los problemas que el planeamiento plantea en las grandes capitales y que los nuevos organismos y sus corporaciones locales van intentando resolver, en otras provincias se van creando organismos similares de cometido y función como lo fueron en ámbito provincial las denominadas Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, que asimismo, y en las provincias que solicitaron

que si en su interior llevaban consigo una mejora sustancial en la distribución de la vivienda, no siempre el tratamiento del espacio activo exterior que son las zonas libres contiguas alcanzó la meta deseable.

Las razones que pudieran centrar una crítica a esta sustitución de la antigua calle por tanto espacio libre indiferenciado son complejas. De momento cabe señalar que la fórmula con todas sus ventajas requería, sin embargo, una adaptación a múltiples condicionantes que desde la climatología al régimen de copropiedad de los espacios libres requieren su particularización.

Queda como interrogante la viabilidad de fórmulas más apropiadas con soluciones intermedias en que, racionalizando la calle, la manzana cerrada y las ordenaciones abiertas puedan permitir una mejor distribución ambiental y espacial.

Con la Ley del Suelo, en 1956, el Planeamiento adquiere en todos sus grados el refrendo legal.

En este sentido es forzoso remitirnos a la exposición de motivos de este cuerpo legal.

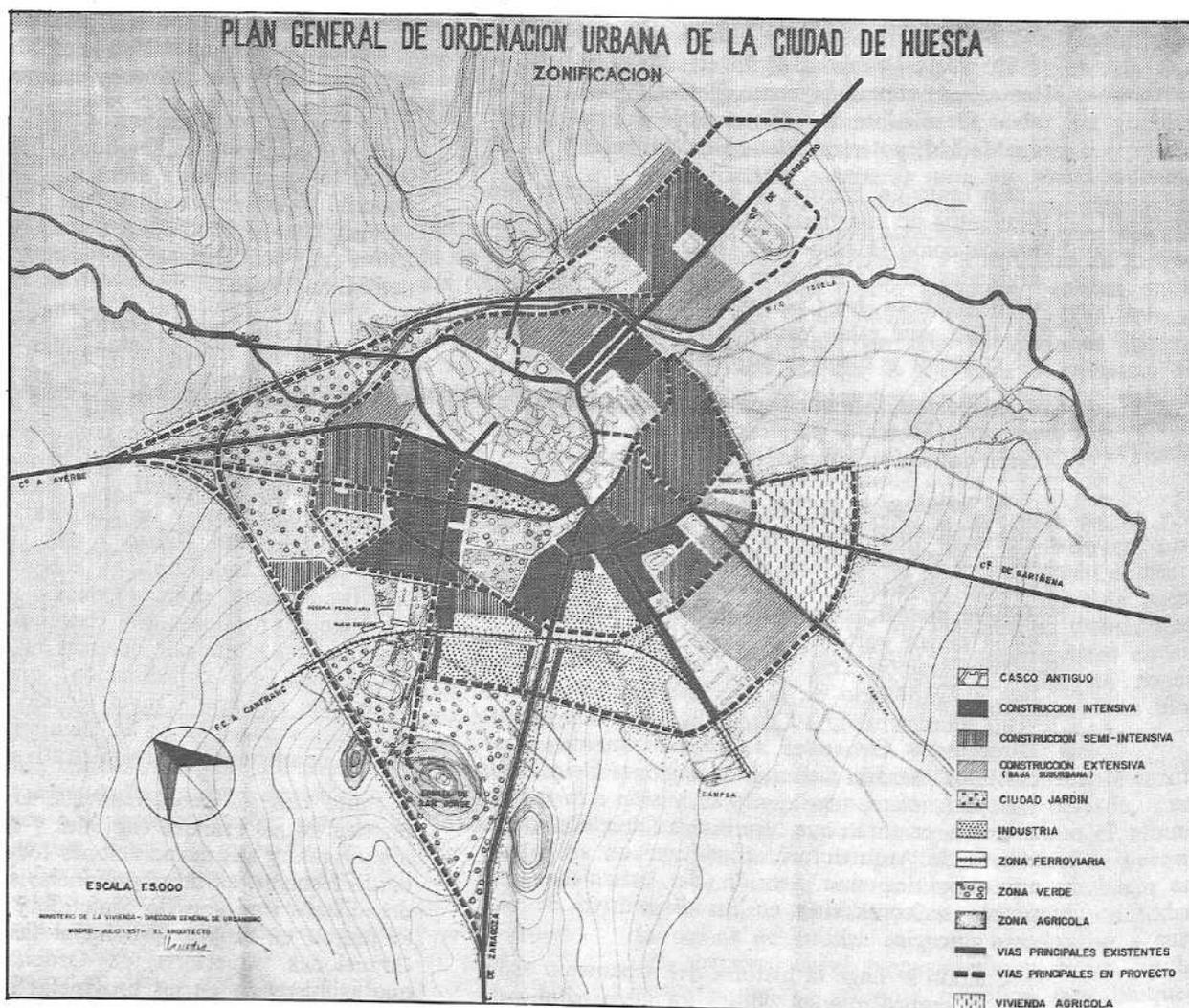
Señalaremos, espigando entre su texto, declaraciones tales como

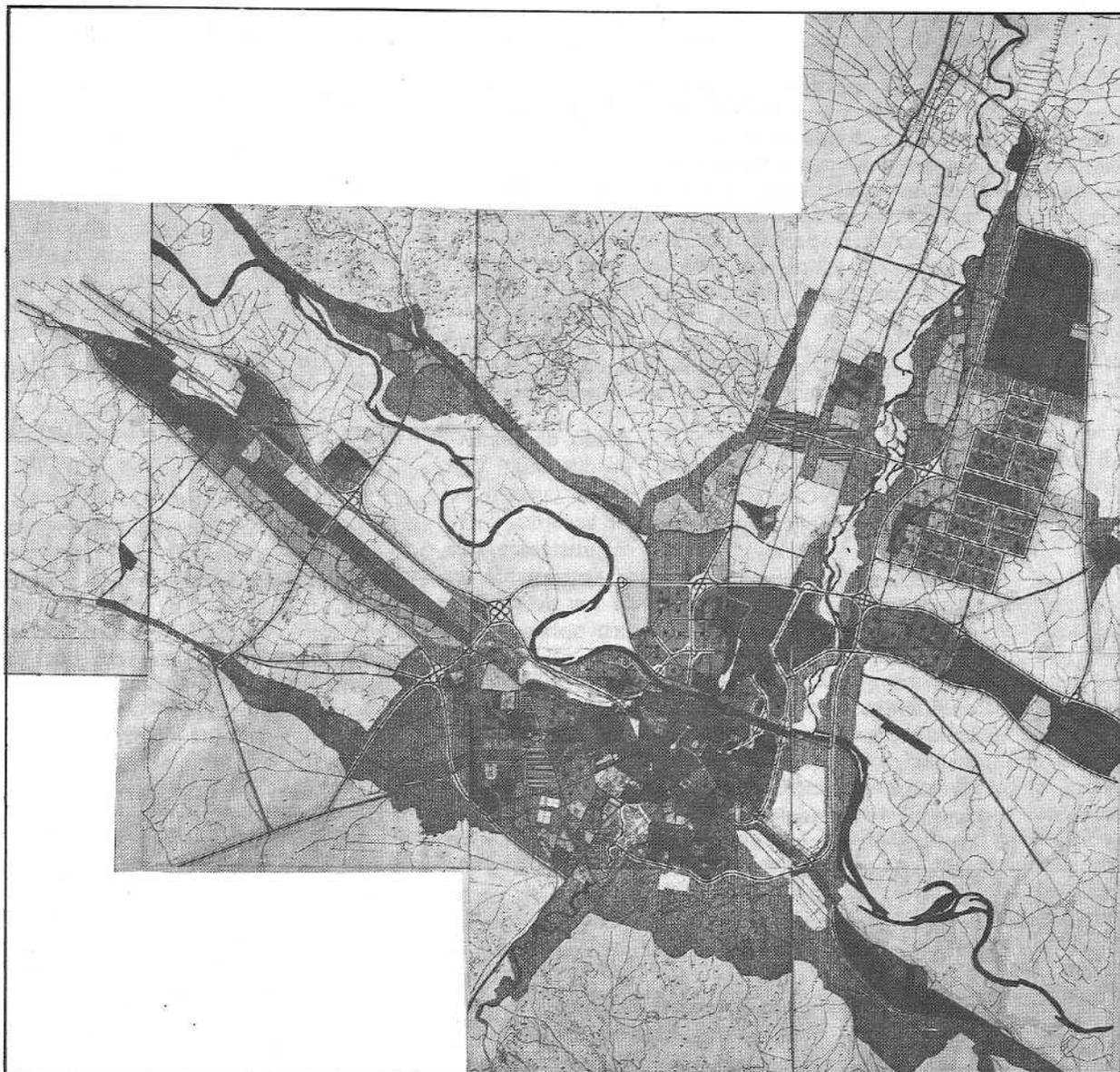
«El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana.»

Y, con ello, la previsión de la formación de los Planes territoriales y especiales. Una previsión en los que la Ley entró en prolijos detalles reglamentistas tales como la fijación de las determinaciones y documentos que habían de contener los Planes, y ello en todos los grados de planeamiento.

Asimismo declaraciones como las que hacían necesario «eliminar el señuelo de los proyectos a plazo inmediato y afrontar a los que por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar».

*Plan General  
de Ordenación de Huesca  
1957.  
Uno de los primeros Planes  
de acuerdo con la Ley del Suelo.  
Autor: Emilio Larrodера.*





*Plan General  
de Ordenación de Zaragoza  
1967.*

*Uno de los Planes generales vigentes  
de gran ámbito territorial.*

*Autor: Emilio Larrodera.*

La Ley, y entre los grados de planeamiento, aportó como novedad, entre otros, el Plan General de Ordenación Municipal o Comarcal, figura nueva de planeamiento que venía a sentar, y antes de entrar en determinaciones rigurosas y concretas, las grandes directrices previsoras para la escalonada expansión de los núcleos urbanos, tal como en la ya citada exposición de motivos de la Ley se hacía constar.

Un análisis de las determinaciones y documentos que el detallado artículo 9 contiene permiten comprender cuál ha sido la intención del legislador de sentar las bases fundamentales de la ordenación del territorio y demorar para un proceso posterior el desarrollo del Plan General en planes parciales o, lo que es lo mismo, lo que hasta el momento había sido lo habitual en los Planes de ensanche y reforma interior: la alineación.

Los conceptos de zonificación y programación —división del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano— se enlazan, los espacios libres que se mencionan como sistema, la previsión de los centros urbanos «representativos» junto con las instalaciones de interés público, aun a pesar de lo ambiguo de su expresión, señalan el concepto orgánico del Planeamiento que sustenta la Ley en contra de la indiferenciación hasta entonces característica de los Planes.

La red general de comunicaciones cuyo trazado se requería dejaba imprecisa la interpretación a dar a las partes integrantes de la red general y el verdadero alcance de trazado.

Por último, la precisión del perímetro urbano, de reserva urbana y rústico con toda su trascen-

dencia no sólo en la planificación sino en la clasificación de los terrenos.

En una palabra: el planeamiento general tiende a configurar partiendo del suelo necesario un territorio dividido en zonas con los correspondientes sistemas, centros y redes de comunicaciones. Se ha calificado con acierto a este concepto de Plan la configuración de la imagen anticipada de la ciudad; pero lo que ya no es tanto es que junto a ello el planeamiento adscrito a esta norma forzosamente deba ser rígido, salvo que se interprete con excesivo rigor la palabra «destino» de cada una de las zonas, ya que puede considerarse que el destino a veces pueda ser vario o múltiple con tal de que venga reglado.

Hay que reconocer que este grado de planeamiento produjo y ha venido produciendo una evidente decepción en sus resultados cuando no fue acompañado, o inmediatamente seguido, de su desarrollo en Planes parciales, circunstancia que raramente se produce. Ello hace aconsejable en un futuro una reconsideración de sus determinaciones que hagan más operativa su aplicación.

Si bien la Ley contempla la posibilidad tanto de Planes generales municipales como comarcales, fueron los de Ordenación municipal, en buena lógica, los que han tenido un pleno desarrollo en estos últimos dieciséis años. La unidad conceptual de Planeamiento se centra casi con exclusividad en el término municipal, dejando para una etapa posterior la consideración de un marco superior, y ello aun a pesar de que la Ley, como hemos señalado, preveía los Planes comarcales y provinciales. El criterio municipalista de la Ordenación se impone por la propia fuerza administrativa que da la competencia para la formulación de los Planes a los Ayuntamientos.

En cuanto al proceso metodológico para su formulación, se ha venido enriqueciendo con la incorporación al campo del urbanismo de nuevas disciplinas y técnicas y con la experiencia de nuevos equipos técnicos.

El planeamiento, con todo ello, ha llegado a adquirir unas características de evidente complejidad, consecuencia lógica del proceso evolutivo, asimismo complejo, del fenómeno urbano.

La elaboración previa del historial detallado, el análisis completo, el consiguiente diagnóstico y, por último, el tratamiento son las etapas que tradicionalmente han constituido el contenido del planeamiento urbanístico que equivale al tratamiento adecuado al organismo humano.

Estas fases fueron seguidas siempre, y lo que ha variado sustancialmente ha sido la intensidad de su estudio, los medios que hacían posible su rigor científico, su coherencia y coordinación, y no cabe olvidar que de la misma forma que sucede en la medicina, todo ello exige posteriormente y de una forma cíclica una revisión mediante control para comprobar la efectividad del

tratamiento, la reacción del organismo y, en su caso, las medidas correctoras convenientes.

Entendemos que, con el objeto de fijar ideas, merece la pena exponer una serie de consideraciones sobre la evolución sufrida por las etapas del proceso de planeamiento que acaban de ser expuestas.

Del historial del organismo a planificar pueden deducirse una serie amplia de primeras deducciones como consecuencia de los precedentes. Esta primera parte del proceso de planeamiento es, posiblemente, la que menos ha atraído a los técnicos urbanistas, y queda abierto un campo amplio para el urbanismo histórico incorporado a los Planes, de su investigación enfocada no con un carácter arqueológico, sino relacionando el territorio y los asentamientos humanos en su proceso histórico.

A pesar de su indudable dificultad, podrán deducirse en un futuro inagotables aportaciones a la Historia del Urbanismo español y de los pueblos que habitan sus campos y sus ciudades. Al planeamiento urbanístico debe incorporarse urgentemente como una de las deducciones de esta fase el adecuado estudio y posterior tratamiento de los recintos histórico-artísticos que de una forma activa permita incorporar, con algo más que con nostalgias arqueológicas, los recintos histórico-artísticos peculiares de buena parte de nuestras ciudades. La promoción reciente de especialistas en esta materia permite confiar en una rápida evolución de esta primera fase de planeamiento.

El análisis urbanístico como parte integrante del proceso de planificación ha venido adquiriendo una importancia destacada en todos los grados de planeamiento, tanta, que muchas veces ha descompensado muchos Planes con aportación de documentación y datos que pudiéramos calificar de inertes.

Probablemente es en esta fase analítica donde el planeamiento español ha evolucionado con mayor intensidad, y ello aun a pesar de que, sobre todo para algunos niveles de planeamiento, la penuria estadística de base es evidente, así como la carencia de bancos de datos capaces de una explotación urbanística. Como especialidad analítica de reciente incorporación al campo del urbanismo, deben señalarse los estudios sociológicos de evidente interés que, si bien en muchos casos no han superado una primera fase de crítica sobre resultados, la decantación de experiencias debe permitir su contribución con condicionantes orientadores para el futuro en esta parte tan vital del planeamiento.

El establecimiento del diagnóstico comporta en el organismo urbano ya no sólo la deducción de la problemática actual, sino la hipótesis de lo previsible y en consecuencia que el tratamiento sea el apropiado para el presente y el futuro. Esta y no otra es la enorme trascendencia y responsabilidad del planeamiento y de la gestión urbanística derivada de él, y que a su vez está condicionando el Plan.



## Evolución del Planeamiento en España

Pues bien: si el Planeamiento, y de una forma acusada en su nivel municipal, ha tenido una evidente actuación en los últimos veinte años, la gestión urbanística no ha tenido un impulso paralelo y de manera manifiesta la gestión coherente con el Planeamiento.

Las causas múltiples, y no siempre achacables a defectos de los Planes, sino fundamentalmente a la inobservancia de los mismos tanto por la gestión privada como por la pública, consecuencia de una falta de fe tanto en el Planeamiento como en la disciplina urbanística.

En un futuro, sea cual fuera la evolución del Planeamiento, lo que deberá cambiar en España es la mentalidad tan propicia de la transgresión de los Planes o a su interpretación arbitraria.

No es posible separar el Planeamiento de la gestión urbanística derivada de los Planes, y esto es lo que de una forma clara especificó la Ley de mayo de 1956, la Ley del Suelo. En la gestión está en buena parte el tratamiento. Una gestión que, tomando como base el Planeamiento, lleva a cabo sus previsiones de tal forma que el organismo urbano, que es un organismo vivo en un proceso continuo vital de desarrollo, encuentre para sus problemas la fórmula adecuada.

Cuando el proceso dinámico de cambio de evolución sea acelerado, siempre será aconsejable un planeamiento flexible y una gestión activa, bien dotada y con rapidez de reflejos, en tanto que en áreas más estáticas el planeamiento puede ser más rígido y la gestión más reducida.

Planeamiento y gestión urbanística constituyen en definitiva un par de fuerzas que se complementan, con desigualdad de intensidad, pero con presencia constante de ambas.

Por ello, al estudiar la evolución en esta fase de diagnóstico y tratamiento podemos considerar como hecho fundamental aportado por la Ley del Suelo la gestión urbanística deducida de los Planes y los sistemas de actuación que la hacían posible. Todo ello constituyendo un conjunto.

Tras este examen del proceso de tratamiento caben, por último, una serie de consideraciones.

En el momento presente, la constancia de que el hecho urbano es un fenómeno cuya complejidad no cabe situar dentro de los estrictos límites ciudadanos, el avance extraordinario en las técnicas analíticas en todas las ramas del campo del planeamiento, y la posibilidad de establecer dentro de los sistemas ecológicos los complejos sistemas de las actividades humanas, han hecho estimar como conveniente una reorientación en las operaciones prácticas de la planificación; a ello obedece la elaboración de modelos matemáticos que expresen la relación entre componentes.

La computadora empieza a ser en planeamientos de rango territorial un elemento auxiliar de primer orden, ya que el estudio de los modelos permite contrastar y evaluar alternativas con la estimación de su programación y gestión una vez

seleccionada la solución conveniente que cumpla con la meta y los objetivos del Plan.

Con todo ello, el planeamiento, sobre todo en sus grados superiores de ámbito regional y metropolitano, adquiere una evidente complejidad en un deseo de cristalizar en formulaciones coherentes de carácter matemático muchos de los aspectos que hasta el presente venían quedando sujetos a la intuición del urbanista, que de esta forma ve traducida la estimación de hipótesis en las variables indispensables que luego el ordenador deberá ensayar.

El planeamiento físico va adquiriendo de esta forma un respaldo en las decisiones, hasta que el diseño y la norma cubran las últimas etapas.

Pero junto a ello, y antes que ello, el marco de planeamiento va adquiriendo dimensiones mayores. El escenario ante el que se desarrollan los sucesivos actos de la representación humana aumenta sin cesar.

Si la política urbanística, a través del planeamiento, originariamente se orientaba a los aspectos físicos y espaciales de la ordenación urbana, primero en áreas reducidas y posteriormente en los conjuntos urbanos que constituían las ciudades; si posteriormente, y en épocas más recientes y por canales hasta cierto punto paralelos, la planificación del desarrollo económico y social fue una planificación sectorial de inversiones sin excesivas referencias explícitas a su localización, hoy se está empezando a considerar, y el III Plan de Desarrollo así lo establece, la necesidad de una planificación del desarrollo urbano a nivel nacional y regional, considerando a las grandes áreas metropolitanas como principales protagonistas del desarrollo económico y social del país y a las áreas urbanas y núcleos rurales de expansión como los centros difusores en el resto del territorio de las innovaciones materiales y sociales generadas en las grandes ciudades. Al enfoque sectorial le va a suceder la política de revalorización del territorio con un enfoque global en donde planeamiento físico-espacial y social-económico se fundan.

Con ello, el planeamiento de base local, ahora predominante, se irá sustituyendo por la planificación coordinada de ámbito regional, desde la que adquiere mayor perspectiva en el nuevo escenario el problema local y permite, por otra parte, además, coordinar los objetivos específicos de cada región con los de otras y los del país en su conjunto.

De la evolución del planeamiento, éste es el hecho más notable. Con su enunciado terminamos esta revisión, ciertamente incompleta, de la evolución del planeamiento en España. En algo más de un siglo el camino recorrido ha sido largo; queda mucho por recorrer. En esta andadura que hace no muchos años se hacía casi en solitario, hoy se agrupan muchas gentes a las que cada vez interesa más el problema. El recorrido permitirá ver su meta si al caminar hay orden, entrega y ayuda mutua. ■